

МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ [1]

Загорский А.В.

Руководитель проекта

Институт мировой экономики и международных отношений РАН (ИМЭМО РАН),

Москва, Россия

zagorskiandrei@gmail.com

Рассчитанная на период до 2020 года стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) и обеспечения национальной безопасности [2], принятая на ее основе государственная программа социально-экономического развития АЗРФ [3] наметили амбициозные планы развития российской Арктики в качестве стратегической ресурсной базы, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны [4].

Этими предусмотрено повышение уровня экономического развития АЗРФ; покрытие российской Арктики глобальными системами транспортной инфраструктуры, включая модернизацию и развитие инфраструктуры Северного морского пути, энергетической и информационно-коммуникационной инфраструктуры, системами обеспечения комплексной безопасности жизнедеятельности, экологической безопасности и мониторинга; создание и развитие локальных систем жизнеобеспечения; создание нормативной и организационной базы для развития; совершенствование системы государственного управления. В результате развития приоритетных секторов экономики АЗРФ, опорной и локальной инфраструктуры, реализации других программ доля российской Арктики в валовом внутреннем продукте Российской Федерации должна вырасти с 5,6% в 2012 до 14% в 2020 году.

Реализация масштабных планов устойчивого развития АЗРФ потребует времени, значительных капиталовложений, привлечения не просто современных, но с учетом уязвимости арктической окружающей среды – наилучших доступных технологий. В этих условиях широкое международное сотрудничество является не только более простым, но и во всех смыслах – наиболее оптимальным способом решения поставленных задач.

По этой причине успех и сроки реализации планов развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности России в Арктике во многом зависят от внешних – региональных и более широких международно-политических условий: общей благоприятной или неблагоприятной обстановки в регионе, уровня сотрудничества или конфликтности в отношениях между арктическими странами, а также в отношениях между арктическими и нерегиональными (неарктическими) государствами.

Высказываемые на протяжении последних лет оценки международно-политических условий развития АЗРФ зачастую прямо противоположны – от прогнозов неизбежных и сопровождаемых гонкой вооружений межгосударственных конфликтов за доступ к углеводородным ресурсам континентального шельфа и в этой связи – за раздел или передел морских пространств в Северном Ледовитом океане, до вывода о том, что Арктика – один из самых спокойных регионов мира, в котором преобладает тенденция к сотрудничеству.

Спор зачастую ведется о фактах, на которые опираются соответствующие оценки, не говоря уже об их интерпретации. С целью комплексной научно обоснованной оценки международно-политических возможностей, рисков и проблем, с которыми Россия может столкнуться в Арктике в среднесрочной и долгосрочной перспективе, ИМЭМО

РАН в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Поисковые научные исследования в интересах развития Арктической зоны Российской Федерации» в 2014 году была проведена инвентаризация и систематизация фактологической базы, на которую опираются столь различные оценки международно-политических условий устойчивого развития АЗРФ.

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

1. Международно-политическая обстановка в Арктике на среднесрочную и долгосрочную перспективу характеризуется высоким уровнем правовой определенности и низким уровнем конфликтности в межгосударственных отношениях. Здесь не просматриваются серьезные проблемы, которые могли бы привести к возникновению и эскалации международных конфликтов с участием как арктических, так и неарктических стран. Появление здесь по мере расширения хозяйственной деятельности новых вызовов в сфере экологической и эколого-технологической безопасности, а также безопасности человека, наоборот, подталкивает государства к укреплению сотрудничества.

2. Большинство проблем, мешающих углублению международного сотрудничества в Арктике являются привнесенными из более широкой сферы глобальной политики. Среди таких проблем следует в первую очередь выделить сохраняющуюся со времен холодной войны инерцию военно-стратегического противостояния России, США и их союзников в Арктике, являющейся частью их более широкой, глобальной политики взаимного ядерного сдерживания и поддержания стратегической стабильности. Сотрудничество в Арктике не изолировано и от влияния других внешних факторов, таких как общая атмосфера в отношениях между Россией и США, странами Запада в целом. Циклическое обострение этих отношений, связанное на современном этапе с украинским кризисом, однако, не имеет своим следствием возникновение проблем собственно в арктическом регионе. Но оно усиливает взаимное недоверие, затрудняет развитие сотрудничества по многим вопросам арктической повестки дня. Хотя государства региона стараются в максимально возможной степени оградить Арктику от последствий современного международного кризиса, последний не позволяет им в полной мере воспользоваться плодами сотрудничества, а на ряде направлений уже привел к приостановке взаимодействия.

3. По этой причине в среднесрочной и долгосрочной перспективе (до 2020 года и за горизонтом реализации действующей стратегии развития АЗРФ) общая обстановка в Арктике останется в целом бесконфликтной. Однако вследствие современного международного кризиса ближайшие годы скорее всего будут периодом упущенных возможностей, на протяжении которого в ходе реализации масштабных планов развития АЗРФ России придется полагаться в основном на собственные силы. Это обстоятельство существенным образом скажется на темпах реализации намеченных планов. Чем более затяжным окажется современный международный кризис, тем больше возможностей будет упущено арктическими странами для поиска совместных ответов на формирующиеся здесь общие для них вызовы.

Региональная повестка дня.

В рамках исследовательского проекта уровень конфликтности межгосударственных отношений и стимулов для сотрудничества в Арктике определялся прежде всего на основе сравнительного анализа политики заинтересованных государств по главным вопросам региональной повестки дня, формирующейся под влиянием ожиданий расширения хозяйственной деятельности вследствие наблюдаемых и прогнозируемых

климатических изменений. Основные перспективные направления хозяйственной деятельности в Арктике включают:

- расширение масштабов добычи и разведки минеральных, прежде всего углеводородных ресурсов в сухопутной Арктике, а в более отдаленной перспективе – на арктическом шельфе;
- постепенное расширение судоходства по ранее не использовавшимся или почти не использовавшимся для международного судоходства морским трассам в Северном Ледовитом океане, прежде всего – по российскому Северному морскому пути;
- расширение географии рыбохозяйственной деятельности.

Прогнозируемое расширение хозяйственной деятельности поставило в региональную повестку дня следующие вопросы:

- разграничение морских пространств в Северном Ледовитом океане, тесно связанное в том числе с решением вопроса о правах в отношении разведки и перспективной разработки ресурсов континентального шельфа;
- особое значение в этой связи имеет вопрос об установлении прибрежными государствами внешних границ их континентального шельфа за пределами исключительных экономических зон, а также делимитации их континентального шельфа если и когда в этом появится необходимость;
- минимизация ущерба для экологических систем и биологического разнообразия Арктики вследствие увеличения антропогенной нагрузки на них, имея в виду, что эти экологические системы и без того испытывают все больший стресс под воздействием климатических изменений;
- в этом контексте на современном этапе основное внимание сосредоточено на предотвращении и ликвидации последствий разливов нефти в Арктике, техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций, вероятность которых возрастает в условиях расширения хозяйственной деятельности;
- обеспечение надлежащего уровня безопасности плавания в арктических водах и предотвращение загрязнения морской среды с судов;
- обеспечение на основе сотрудничества устойчивого социально-экономического развития арктических регионов, адаптации прежде всего коренного населения к последствиям климатических изменений;
- сохранение и рациональное использование водных биологических ресурсов, в особенности – в центральной части Северного Ледовитого океана за пределами рыбохозяйственной юрисдикции прибрежных стран, на которую не распространяется деятельность существующих региональных организаций по управлению рыболовства;
- наращивание научного сотрудничества.

Все перечисленные вопросы являются предметом диалога, принятия совместных решений и сотрудничества государств в различных форматах – в рамках Арктического совета, Совета Баренцева/Евроарктического региона, пятерки приарктических государств, в специализированных международных организациях более широкого состава. Политика арктических стран по основным вопросам арктической повестки дня характеризуется высоким уровнем совпадения интересов и целей. Даже на фоне современного международного кризиса обсуждения в арктическом формате носят, как правило, конструктивный характер, отличаются общим настроем на сотрудничество и укрепление Арктического совета в качестве главного форума для решения региональных вопросов.

Правовые режимы и делимитация морских пространств.

Вопрос о правовом режиме Арктики в последние годы обсуждается исключительно в контексте правовых режимов морских пространств и в этой связи – в привязке к правам и ответственности прибрежных и неарктических государств в том, что касается разведки и эксплуатации минеральных ресурсов шельфа, регулирования судоходства, осуществления природоохранной юрисдикции в морской Арктике, ведения рыбного промысла и ряда других вопросов. Правовые проблемы принадлежности сухопутных территорий в арктическую повестку дня не вставали по той причине, что он практически полностью решены в регионе [5].

Правовой режим морской Арктики регулируется нормами общего международного права и, в частности, Конвенции ООН по морскому праву 1982 года (далее – Конвенция 1982 г.). В этом вопросе существует согласие прибрежных арктических государств, которые в 2008 году заявили, что «в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база», представляющая собой «прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями». На этом основании они также заявили, что не видят «необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным Ледовитым океаном» [6].

Вывод о применимости в регионе норм Конвенции ООН 1982 г. разделяется и неарктическими государствами [7]. Хотя в экспертном сообществе ряде стран, в частности Индии, звучали призывы рассматривать Арктику как некое общее пространство и разработать для нее универсальный правовой режим по примеру Договора об Антарктике 1959 г., эта точка зрения не лежит в основе официальной политики соответствующих государств [8]. Консенсус относительно применимости норм международного морского права в Арктике был подтвержден в 2013 году в процессе расширения состава наблюдателей Арктического совета – одним из условий получения этого статуса является признание суверенитета, юрисдикции и суверенных прав арктических стран в соответствии с нормами международного морского права.

Разграничение исключительных экономических зон и континентального шельфа прибрежных стран в Северном Ледовитом океане к настоящему времени в основном завершено. Спорных ситуаций между соседними государствами, которые могли бы стать поводом для конфликтов между ними, практически не осталось. Большая часть возникавших в этой связи вопросов была урегулирована на основе двусторонних соглашений в последней четверти XX в. [9].

Российская Федерация полностью завершила процесс разграничения морских пространств с соседними государствами – США (1990 г.) и Норвегией (2010 г.). Неурегулированным сегодня остается только вопрос разграничения морских пространств между США и Канадой, но он никем не рассматривается в качестве повода для конфликта между двумя странами.

В этой связи есть все основания утверждать, что *ситуация в Арктике характеризуется высоким уровнем определенности правовых режимов морских пространств в Северном Ледовитом океане.*

Прибрежным государствам в пределах исключительных экономических зон принадлежат суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения живых и неживых ресурсов воды, морского дна и его недр. Они осуществляют здесь юрисдикцию в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, научных исследований, сохранения морской среды.

Одновременно они должны уважать свободу судоходства и полетов в воздушном пространстве, которой пользуются морские и воздушные суда других государств. Неарктические государства и их юридические лица обладают здесь правом прокладки кабелей, трубопроводов, возведения искусственных островов и других установок,

рыболовства, научных исследований с согласия прибрежного государства и с соблюдением установленных им правил.

Суверенные права прибрежных стран в Северном Ледовитом океане, включая суверенные права Российской Федерации на разведку и разработку ресурсов континентального шельфа, не оспариваются ни арктическими, ни неарктическими государствами. Данное обстоятельство имеет принципиальное значение для вывода о том, что *возникновение здесь межгосударственных конфликтов за право доступа к углеводородным ресурсам арктического шельфа в пределах исключительных экономических зон пяти прибрежных государств практически исключено.*

Современный уровень знаний о потенциальных запасах минеральных ресурсов континентального шельфа Северного Ледовитого океана позволил международному экспертному сообществу сделать вывод о том, что основные запасы углеводородов в морской Арктике расположены в прибрежной зоне континентального шельфа [10], причем около 97% всех предполагаемых запасов газа и нефти сосредоточены в исключительных экономических зонах прибрежных стран [11] – в основном России и США.

Поскольку суверенные права прибрежных стран в их исключительных экономических зонах в соответствии с нормами международного морского права никем не оспариваются, все вопросы разведки и разработки минеральных ресурсов регулируются здесь исключительно их национальным законодательством. Соответственно, перспективы освоения ресурсов арктического шельфа – это прежде всего вопрос экономический, не имеющий «геополитической» подоплеки.

Установление внешних границ континентального шельфа.

Главный нерешенный сегодня вопрос – установление внешних границ континентального шельфа прибрежных стран (России, Канады, Норвегии, Дании в отношении Гренландии и США) в Северном Ледовитом океане за пределами их исключительных экономических зон. Поскольку в ряде случаев претензии арктических стран пересекаются, считается, что споры о делимитации шельфа могут привести к конфликтам между ними. Считается также, что в решение данного вопроса могут вмешаться неарктические государства, если будут настаивать на «интернационализации» шельфа за пределами исключительных экономических зон.

Следование положениям Конвенции 1982 года позволяет и в этом вопросе избежать конфликта. Именно такой путь избрали прибрежные арктические государства, заявив в 2008 г. о своей приверженности существующим международно-правовым нормам и «упорядоченному урегулированию любых возможных перекрывающихся претензий» [12]. Под существующими международно-правовыми нормами они недвусмысленно имели в виду положения Конвенции 1982 года [13]. Установление внешних границ континентального шельфа на основе положений Конвенции рассматривается как предпочтительный вариант в том числе в США [14]. Хотя США до настоящего времени не ратифицировали Конвенцию, американская программа определения границ континентального шельфа США в Северном Ледовитом океане исходит из совокупности установленных Конвенцией критериев [15].

Согласно положениям Конвенции 1982 г. прибрежные государства направляют данные об их континентальном шельфе, выходящем за пределы 200-мильных исключительных экономических зон, в Комиссию по границам континентального шельфа (далее – Комиссия), которая дает государствам рекомендации по вопросам внешних границ их континентального шельфа. Иными словами, претензии государств должны пройти в Комиссии экспертизу на соответствие критериям, установленным статьей 76

Конвенции. Необходимость делимитации континентального шельфа между государствами с противолежащими или смежными побережьями, строго говоря, возникнет только после рассмотрения Комиссией их представлений и вынесения рекомендаций по ним, хотя ничто не мешает заинтересованным государствам заранее достичь соответствующей договоренности.

Преимущество, которое дает обращение в Комиссию, состоит в том, что внешние границы шельфа, установленные прибрежным государством на основе ее рекомендаций, включая рекомендации, касающиеся необходимости делимитации шельфа, являются «окончательными и для всех обязательными» – они не могут быть оспорены другими странами. Максимальная правовая определенность установленных на основе рекомендаций Комиссии границ континентального шельфа – одна из главных причин, по которым все администрации США, начиная с 1994 г., выступали за ратификацию Конвенции 1982 года [16].

Большинство арктических стран находятся на начальной стадии определения внешних границ своего континентального шельфа в Северном Ледовитом океане за пределами их исключительных экономических зон. Россия сделала свое представление в Комиссию в 2001 году. Поскольку Комиссия в своих рекомендациях 2002 года сочла недоказанным тот факт, что хребет Ломоносова является естественным компонентом российской материковой окраины, а также тот факт, что поднятия Альфа и Менделеева имеют континентальное происхождение [17], российские ученые продолжили исследования, чтобы в обновленном представлении представить необходимые доказательства.

Норвегия прошла большую часть пути в решении вопроса об установлении внешних границ ее континентального шельфа в Северном Ледовитом океане на основе рекомендаций Комиссии [18], вынесенных в 2009 г. по ее представлению 2006 г. В соответствии с рекомендациями Комиссии, в 2010 году было проведено разграничение норвежского шельфа с Россией в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Но Норвегии еще предстоит провести разграничение небольшого участка шельфа за пределами исключительной экономической зоны с Данией (Гренландией) после вынесения Комиссией рекомендаций по датскому представлению.

Дания внесла в Комиссию представление о границах континентального шельфа Гренландии в декабре 2014 года [19]. Канада еще не завершила подготовку своего представления. США же еще предстоит ратифицировать Конвенцию 1982 г.

Поскольку еще не все арктические страны представили в Комиссию свои данные и поскольку до вынесения рекомендаций Комиссии остаются открытыми вопросы классификации хребта Ломоносова и поднятий Альфа и Менделеева, сохраняется и многовариантность решения вопроса об установлении внешних границ континентального шельфа прибрежных стран в Северном Ледовитом океане. Теоретически пока не исключен и такой вариант, при котором границы, с одной стороны российского, а с другой – канадского и датского (гренландского) шельфа будут отделять более пятисот морских миль и, соответственно, не возникнет необходимость в его делимитации [20].

Редукция вариантов установления внешних границ континентального шельфа прибрежных стран в Северном Ледовитом океане будет происходить постепенно по мере рассмотрения Комиссией представленных государствами данных. Процесс этот займет немало времени. Его завершение – далеко за горизонтом 2020 года – периода, на который рассчитана российская стратегия развития АЗРФ.

Комиссия рассматривает представления прибрежных стран в порядке их поступления. Декабрьское представление Дании – 76-е в ее «портфеле». Канадское еще не внесено.

За тринадцать лет с момента поступления первой, российской «заявки» Комиссия рассмотрела и вынесла рекомендации по 21 из них. Еще по десяти созданы подкомиссии для изучения представленных данных. 46 более поздних представлений ждут своей очереди. Пройдут годы, прежде чем очередь дойдет до рассмотрения данных, представленных Данией, и тем более – еще не представленной «заявки» Канады.

Для окончательного решения вопроса о границах континентального шельфа за пределами исключительных экономических зон неважно, кто подал «заявку» первым, а кто – последним. Окончательно картина прояснится только после вынесения рекомендаций Комиссии по всем представлениям. Так, Норвегия для делимитации ее шельфа с Гренландией в Норвежском море дожидается рекомендаций Комиссии по декабрьскому представлению Дании 2014 г. Точно так же России после рассмотрения ее обновленной «заявки» придется дожидаться рекомендаций Комиссии «заявкам» Дании и Канады. Вопрос о делимитации российского шельфа с Норвегией и США в повестке дня не стоит, поскольку он урегулирован договором с Норвегией 2010 года и соглашением с США 1990 года. Правда, для того, чтобы поставить юридическую точку в делимитации российского шельфа с США России еще предстоит ратифицировать соглашение 1990 г., до сегодняшнего дня применяемое на временной основе.

Россия, Дания и Канада, обменявшись 27 марта 2014 г. нотами[21], договорились решать все возможные в этой связи вопросы на основе сотрудничества. Они договорились не препятствовать рассмотрению в Комиссии их «заявок» (при наличии территориального или морского спора Комиссия рассматривает представления по спорному району только с предварительного согласия всех заинтересованных государств [22]) и согласились с тем, что вынесенные Комиссией рекомендации по той или иной «заявке» не предвещают решения вопроса о делимитации континентального шельфа между ними, если возникнет такая необходимость. Иными словами, они договорились дождаться рассмотрения «заявок» в Комиссии, и если после этого возникнет необходимость в делимитации шельфа – решать соответствующие вопросы путем переговоров.

Установленные иным путем внешние границы континентального шельфа не будут считаться ни окончательными, ни обязательными для других стран и могут быть оспорены. Иными словами, межгосударственные споры по вопросу о границах континентального шельфа в Северном Ледовитом океане могут возникнуть только в том случае, если какое-либо из государств попытается установить эти границы в обход процедуры, предусмотренной Конвенцией 1982 г.

К этому следует добавить, что установление внешних границ континентального шельфа прибрежных стран в Северном Ледовитом океане за пределами их исключительных экономических зон не имеет отношения к решению вопроса об их правах на углеводородные ресурсы, поскольку центральная часть океана считается малоперспективной для их разведки [23].

При условии следования прибрежных государств положениям Конвенции 1982 г. можно сделать вывод о высоком уровне предсказуемости порядка разрешения возможных в будущем спорных ситуаций и о низкой вероятности возникновения на этой почве межгосударственных конфликтов.

Оценки военно-политической обстановки, военное строительство и безопасность.

Ввиду отсутствия очевидных поводов для межгосударственного конфликта, *военные угрозы* в Арктике оцениваются прибрежными государствами как относительно низкие. В документах, определяющих основные направления политики безопасности и военного строительства арктических стран (в ходе исследования основное внимание уделялось политике государств, имеющих непосредственный выход в Северный Ледовитый океан – Дании, Канады, Норвегии, США; военная политика Исландии не рассматривалась, поскольку у страны нет вооруженных сил) констатируется либо отсутствие военной угрозы со стороны какой-либо страны [24], либо относительно низкий уровень военных угроз в регионе [25]. При этом подчеркивается важное значение, которое при оценке угроз придается подтвержденной арктическими странами приверженности разрешению всех возможных спорных ситуаций мирным путем на основе норм международного морского права и прежде всего – Конвенции 1982 года. Одновременно все арктические государства констатируют существенное *расширение спектра вызовов* для национальной безопасности вследствие климатических изменений, наблюдаемого или прогнозируемого расширения хозяйственной деятельности в регионе (разведки и добычи минеральных ресурсов на шельфе, интенсификации судоходства) [26]. Новые вызовы рассматриваются через призму не столько военной, сколько экологической безопасности и безопасности человека [27]. Данный вывод ведет к пересмотру основных функций вооруженных сил и береговой охраны в арктическом регионе в условиях продолжающегося общего сокращения военных расходов и численности вооруженных сил прибрежных стран. Задачи по защите национального суверенитета в значительной степени сводятся к сохранению присутствия в регионе с целью осуществления мониторинга и оценки оперативной обстановки в сухопутной и морской Арктике [28]. Одновременно *расширяется спектр «гражданских» задач* по обеспечению экологической безопасности и безопасности человека, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, вероятность которых возрастает по мере расширения хозяйственной деятельности, авиационного и морского поиска и спасания, оказания содействия гражданским властям в регионе [29]. Все арктические страны в условиях финансовой экономии и недостаточности развернутых в морской Арктике сил и средств для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации основной акцент делают на *расширение международного сотрудничества* стран-членов Арктического совета в интересах совместного решения новых задач в области обеспечения безопасности в морской Арктике [30]. Перечисленные обстоятельства существенным образом сказываются на программах военного строительства в регионе и их реализации. Первые исследования конкретных планов военного строительства собственно в арктическом регионе показали [31], что соответствующие программы арктических стран не позволяют говорить об опасности гонки вооружений в Арктике. В условиях крайне незначительной оперативной ёмкости региона здесь практически невозможно развертывание значительных военных сил и средств. Крайне сложной является задача материально-технического снабжения [32], а в условиях низкого уровня военных опасностей решение этой чрезмерно затратной задачи считается нецелесообразным. Ряд стран и прежде всего США в условиях сокращения оборонного бюджета и низкого уровня приоритетности региона с точки зрения обеспечения военной безопасности отказались от инвестиций в военную инфраструктуру в Арктике [33], а в последние годы – и от проведения здесь собственных регулярных военных учений, отдавая предпочтение сотрудничеству с другими арктическими странами [34]. Российская Федерация является сегодня по существу единственным государством, которое не только содержит в Арктике

развернутые военные силы (Северный флот), но и вкладывает значительные средства в восстановление и модернизацию военной инфраструктуры в регионе.

Проведенные ИМЭМО РАН в 2014 г. исследования *подтвердили вывод об отсутствии угрозы гонки вооружений в Арктике на современном этапе*. При этом вопрос о военно-стратегической деятельности России и США в регионе рассматривался отдельно, поскольку он не связан непосредственно с арктической повесткой дня, а является частью более широкого уравнения стратегической стабильности в отношениях между двумя странами.

В ходе исследований 2014 г. мы не зарегистрировали каких-либо изменений в планах военного строительства прибрежных государств в Арктике в условиях современного международного кризиса. Однако развитие ситуации в этой сфере требует постоянного мониторинга, поскольку кризис в отношениях России с Западом может иметь более отдаленные последствия.

Сотрудничество в сфере безопасности.

Наследием холодной войны является высокая степень *институциональной фрагментарности пространства безопасности* в Арктике. Четыре из пяти прибрежных стран и пять из восьми стран Арктического совета являются членами НАТО. Финляндия и Швеция, не являющиеся членами НАТО, активно сотрудничают с альянсом, в том числе участвуя в военных учениях стран НАТО в регионе и проводя такие учения на своей территории. Россия же вплоть до настоящего времени не была включена в общие с арктическими странами структуры, занимающиеся вопросами безопасности в регионе.

Данное обстоятельство на разных этапах ставило в повестку дня вопрос о способах преодоления унаследованной от времен холодной войны фрагментарности архитектуры безопасности в Арктике и налаживания регионального сотрудничества, направленного на решение вопросов современной повестки дня путем согласования мер по укреплению доверия, проведения совместных учений. Обсуждались различные варианты институционализации такого сотрудничества:

1. Наделение Арктического совета полномочиями по рассмотрению вопросов безопасности в регионе (такая возможность была исключена учредительными документами совета в 1996 году);
2. Обсуждение вопросов безопасности в Арктике в рамках Совета Россия-НАТО (данный вариант рассматривался Россией как неприемлемый);
3. Постепенная мягкая институционализация взаимодействия на основе первых соглашений стран Арктического совета, подписанных в 2011 и 2013 гг. – по сотрудничеству в авиационном и морском поиске и спасании и в сфере готовности и ликвидации последствий разливов нефти в Арктике.

Начиная с 2012 года формирование институтов сотрудничества в сфере безопасности пошло по последнему, третьему варианту. В 2012 и 2013 годах состоялись две встречи начальников генеральных штабов восьми стран Арктического совета. Было принято решение о ежегодном проведении таких встреч с целью обмена информацией и оценками оперативной обстановки в Арктике, налаживания взаимодействия.

Диалог и обмен информацией регулярно проводились в рамках Круглого стола арктических сил безопасности, в которых помимо представителей восьми стран Арктического совета принимали также участие представители Великобритании, Германии, Нидерландов и Франции.

В преддверии председательства США в Арктическом совете (2015-2017) было выдвинуто немало предложений, направленных на укрепление сотрудничества по

вопросам безопасности в Арктике и объективно способствовавших реализации задач, поставленных в российской стратегии развития АЗРФ, в частности в том, что касается объединения «усилий приарктических государств в создании единой региональной системы поиска и спасения, а также предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий, включая координацию деятельности спасательных сил» [35]. Среди них, в частности, инициативы по учреждению Арктического форума береговой охраны по образцу аналогичных форумов, действующих в Северо-восточной Атлантике и в северной части Тихого океана; формированию в Арктике многосторонних сил по взаимному оказанию содействия в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций [36]; регулярному проведению председательствующими в Арктическом совете государствами многосторонних учений в рамках соглашения по авиационному и морскому поиску и спасанию в Арктике [37] и другие.

Политика неарктических государств.

Интерес, проявляемый в последние годы к Арктике неарктическими, в том числе азиатскими странами, ставшими в 2013 г. наблюдателями в Арктическом совете (Индия, Китай, Республика Корея, Сингапур), не порождает новые конфликты или вызовы для безопасности в регионе.

В своей политике новые государства-наблюдатели исходят из признания суверенитета, суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств, границы которых определяются в соответствии с положениями Конвенции ООН по международному праву 1982 г. Исходя из этого базового положения, их политика выстраивается по двум основным направлениям [38].

Во-первых, основной акцент они делают на углубление двустороннего сотрудничества с прибрежными странами по широкому кругу вопросов арктической повестки дня. Российская Федерация рассматривается при этом как один из ключевых партнеров в регионе. Во-вторых, они все более активно включаются в работу Арктического совета и прежде всего – его рабочих групп.

Неарктические страны отличаются друг от друга по степени интереса к конкретным направлениям деятельности в Арктике и по набору компетенций, которыми они обладают. Но все они проявляют интерес к участию в научных и в особенности климатических исследованиях в регионе; минимизации антропогенной нагрузки на арктические экосистемы; перспективам разведки и эксплуатации минеральных и в особенности энергетических ресурсов в соответствии с законодательством прибрежных стран; перспективам расширения судоходства рыбного промысла в арктических водах [39]. Они весьма консервативно и реалистично оценивают перспективы расширения экономической деятельности в Арктике в краткосрочной и среднесрочной перспективе, но внимательно присматриваются к происходящим переменам, с тем чтобы не остаться в стороне от нее в более отдаленном будущем.

У неарктических и, в частности, азиатских государств нет планов осуществления военной деятельности в Арктике. Регион не представляется значимым с точки зрения их военно-стратегических интересов. Их интерес к вопросам безопасности определяется главным образом опасениями по поводу гипотетической возможности милитаризации Арктики прибрежными странами [40].

Не создавая угрозы для суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, интерес неарктических государств к расширению научной и экономической деятельности в регионе открывает возможности для привлечения дополнительных ресурсов в интересах решения задач устойчивого развития АЗРФ.

Вхождению азиатских стран в число наблюдателей Арктического совета предшествовало их включение в международное обсуждение широкого круга вопросов арктической повестки дня с участием представителей научного и экспертного сообществ арктических государств. Представители азиатских стран активизировали свое участие в международных форумах по обсуждению арктической повестки дня, проводимых в Европе и Северной Америке. Завершается процесс формирования региональной площадки для обсуждения вопросов арктической политики странами Восточной Азии (Китай, Республика Корея, Япония).

Азиатские страны подключились таким образом к процессу взаимной социализации стран, с тем или иным статусом участвующих сегодня в изучении и освоении региона. Совсем недавно – 6-7 лет назад – похожий опыт проходили арктические государства. Обнародование ими своих арктических стратегий, учреждение диалоговых форумов высокого уровня, создание центров международно-политических арктических исследований, налаживание экспертного диалога решающим образом способствовали формированию современного консенсуса по большинству вопросов арктической повестки дня, снятию подозрительности и напряженности, для которых не было объективных причин.

Сегодня речь идет о приобщении к этому консенсусу новых наблюдателей Арктического совета и прежде всего – азиатских государств. Во всех диалоговых форматах, включающих представителей этих стран, активное участие принимают представители экспертного сообщества различных арктических стран, но в особенности – США, Канады, Норвегии. При этом бросается в глаза слабая представленность российского научного и экспертного сообщества в таких форумах – не в последнюю очередь по причине того, что до последнего времени в России считалось преждевременным налаживание диалога и сотрудничества по арктическим вопросам с неарктическими государствами. В итоге Россия рискует остаться в стороне от начавшегося и крайне важного широкого диалогового процесса с участием азиатских государств-наблюдателей Арктического совета, если не считать узко специализированные направления такого диалога.

Влияние украинского кризиса.

Современный кризис в отношениях России с Западом не привел к обострению существующих или появлению новых вызовов для безопасности собственно в Арктике. Но несмотря на усилия большинства участников Арктического совета в максимально возможной степени оградить сотрудничество от влияния кризиса, его последствия сказываются на взаимодействии стран региона.

В первую очередь обострение отношений сказалось на взаимодействии стран в сфере *безопасности*. Реализация большинства перечисленных выше предложений отложена до лучших времен. В 2014 г. не состоялась встреча начальников генеральных штабов стран Арктического совета. Под вопросом ее проведение в 2015 г. Отложено проведение регулярных совместных военно-морских учений России с Норвегией и США. Сроки учреждения Арктического форума береговой охраны, ранее намеченного на сентябрь 2014 г., перенесены предварительно на 2015 г. В случае затяжного характера кризиса наметившаяся в последние годы институционализация пан-арктического взаимодействия по противодействию новым вызовам для безопасности в Арктике может не только замедлиться, но и остановиться. Такое развитие ситуации вряд ли приведет к гонке вооружений и милитаризация Арктики, но вполне может способствовать дальнейшей консервации нынешней институциональной фрагментарности арктического пространства безопасности.

Введенные против России западными странами *экономические санкции* имеет своим следствием торможение реализации конкретных проектов развития АЗРФ в результате существенного сокращения возможностей для международного кредитования крупных таких проектов, трансфера современных наилучших доступных технологий, сотрудничества в разведке и освоении ресурсов арктического шельфа. Расчет на то, что эти сложности удастся преодолеть за счет активизации сотрудничества с проявляющими интерес азиатскими государствами не вполне корректен, поскольку в тех областях, в которых азиатские страны обладают современными компетенциями, они еще до кризиса были включены в реализацию проектов развития АЗРФ. Но они не обладают всеми необходимыми для реализации арктических проектов России компетенциями. К тому же установившаяся на нынешнем этапе цена на нефть лишает шельфовые проекты в Арктике их и без того невысокой экономической привлекательности.

Последствия международного кризиса сказываются и в других областях сотрудничества в Арктике. Так, «зависла» реализация согласованной пятью прибрежными государствами в феврале 2014 г. «дорожной карты» подготовки соглашения о сохранении живых ресурсов центральной части Северного Ледовитого океана – единственного оставшегося в Арктике района, рыбный промысел в котором никак не регулируется.

Еще полтора года назад предстоящее председательство США в Арктическом совете воспринималась как возможность существенно продвинуться по пути наполнения регионального сотрудничества все более весомым содержанием то сегодня вполне вероятно, что предстоящие два года деятельности Арктического совета могут оказаться периодом упущенных возможностей.

Наблюдаемое торможение сотрудничества в Арктике не усиливает конфликтный потенциал в регионе, однако в краткосрочной и, возможно, среднесрочной перспективе задержит реализацию ряда крупных проектов, не позволяя в полной мере использовать потенциал международного сотрудничества.

1. В статье обобщены результаты реализованного ИМЭМО РАН в 2014 году в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Поисковые научные исследования в интересах развития Арктической зоны Российской Федерации» научно-исследовательского проекта «Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации».

2. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 20 февраля 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561/.

3. Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Утверждена Правительством Российской Федерации 21 апреля 2014 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/11967/>.

4. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждена Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.

5. П.В. Саваськов. Правовой режим Арктики. *Арктика: зона мира и сотрудничества* / А.В. Загорский (отв. ред.). М.: ИМЭМО РАН, 2011, 27.

6. Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 года. [Электронный ресурс]. <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/4f5a1690c129f353c325788f0036a493!OpenDocument>.
7. G. Tang. Arctic Issues and China's Stance. *China International Studies*, 2013, **38**, 29-48.
8. Lackenbauer P.W. India's Arctic Engagement: Emerging Perspectives. *Arctic Yearbook 2013*. / L. Heininen (Ed.). Akureyri, Iceland: Northern Research Forum, 2013, 33-52.
9. В.Г. Барановский, А.В. Загорский. Международное регулирование и управление в Арктике. *Россия в полицентричном мире* / Под ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. М.: Весь мир, 2011, 459; А.В. Загорский. Проблемы и механизмы арктического сотрудничества. *Арктика: зона мира и сотрудничества*, 178;
10. Телегина Е.А. Ресурсы Арктического региона: перспективы и проблемы их освоения. *Арктика: зона мира и сотрудничества*, 49.
11. *Kingdom of Denmark. Strategy for the Arctic 2011– 2020*. Copenhagen, 2011. 24.
12. Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 года.
13. Выступление и ответы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы СМИ в ходе пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Исландии Э. Скарпхьединссоном, Москва, 29 ноября 2011 года. [Электронный ресурс]. <http://www.mid.ru/bdomp/ns-reuro.nsf/348bd0da1d5a7185432569e700419c7a/c32577ca0017442b44257957004df143!OpenDocument>; *Kingdom of Denmark. Strategy for the Arctic 2011– 2020*, 14.
14. *National Strategy for the Arctic Region*. Washington, 2013. 9-10; *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*, January 9, 2009. [Электронный ресурс]. <http://georgewebush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>.
15. Center for Coastal and Ocean Mapping, Joint Hydrographic Center. U.S. UNCLOS Bathymetry Project. [Электронный ресурс]. <http://ccom.unh.edu/theme/law-sea>; http://blogs.state.gov/index.php/entries/diplomacy_arctic_ocean/.
16. Testimony of John B. Bellinger III, Partner, Arnold & Porter LLP. United States Senate Committee on Foreign Relations, June 14, 2012, 7.
17. Н.П. Лавров, Л.И. Лобковский, Н.Л. Добрецов и др. Базовая модель тектонического развития Арктики как основа для подготовки обновленной заявки России в Комиссию ООН на установление границы континентального шельфа. *Арктика: экология и экономика*, 2012, **2 (6)**, 6.
18. Summary of the Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in regard to the Submission made by Norway in respect of areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea and the Norwegian Sea on 27 November 2006. [Электронный ресурс]. http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor06/nor_rec_summ.pdf.
19. Partial Submission of the Government of the Kingdom of Denmark together with the Government of Greenland to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. The Northern Continental Shelf of Greenland. Executive Summary. [Электронный ресурс]. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_dnk_76_2014.htm.
20. M. Weber Defining the Outer Limits of the Continental Shelf Across the Arctic Basin: The Russian Submission, States' Rights, Boundary Delimitation and Arctic Regional Cooperation, *The International Journal of marine and Coastal Law*, 2009, **24**, 653-681.

21. Partial Submission of the Government of the Kingdom of Denmark together with the Government of Greenland to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. The Northern Continental Shelf of Greenland. Executive Summary, 18.
22. Пункт 5 Приложения I Правил процедуры Комиссии по границам континентального шельфа. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву. CLCS/40/Rev. 1. 24.
23. Телегина Е.А. Ресурсы Арктического региона: перспективы и проблемы их освоения. *Арктика: зона мира и сотрудничества*, 49.
24. *Danish Defence Agreement 2010-2014*. [Электронный ресурс]. <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/danish-defence-agreement-2010-2014-english.pdf>.
- 25... *Arctic Strategy*. Washington: Department of Defense, 2013. 4; *The High North. Visions and strategies*. Meld. St. 7 (2011-2012). Report to the Storting (white paper). Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2011, 36, 68.
26. *The High North. Visions and strategies*. Meld. St. 7 (2011–2012), 36.
27. *Arctic Strategy* (U.S. Department of Defense). 2; *The High North. Visions and strategies*. Meld. St. 7 (2011–2012), 68.
28. *Kingdom of Denmark. Strategy for the Arctic 2011– 2020*. 20.
- 29... *Arctic Strategy* (U.S. Department of Defense); *Kingdom of Denmark. Strategy for the Arctic 2011– 2020*. *Danish Defence Agreement 2010-2014*; *Danish Defence Agreement 2013-2017*. [Электронный ресурс]. <http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/TheDanishDefenceAgreement2013-2017english-version.pdf>.
30. *Arctic Strategy* (U.S. Department of Defense); *Danish Defence Agreement 2010-2014*; *Danish Defence Agreement 2013-2017*; *The High North. Visions and strategies*. Meld. St. 7 (2011–2012); *United States Coast Guard arctic Strategy*. Washington, 2013.
31. А.В. Загорский. Военная безопасность в Арктике. *Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества*: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. Т. 1. М.: Аспект Пресс, 2013, 263-265; С.К. Ознобишев. Военная деятельность приарктических государств. *Россия в полицентричном мире*, 465–472; А.А. Храмчихин. Военно-политическая ситуация в Арктике и сценарии возможных конфликтов. *Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества*, 327—343; S.T. Wezeman. Military capabilities in the Arctic. SIPRI Background Paper, 2012; Ch. Le Mière, J. Mazo. Arctic opening: insecurity and opportunity / IISS. Abingdon; N.Y.: Routledge, 2013, 77-94.
32. Canadian Forces may need U.S. help supplying Arctic. Published 11.03.2012. [Электронный ресурс]. <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2011/11/14/pol-military-arctic-supplies.html>.
33. *Arctic Strategy* (U.S. Department of Defense).
34. А.В. Загорский. Военная безопасность в Арктике, 264-265
35. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Пункт 17в.
36. *United States Coast Guard arctic Strategy*, 27.
37. Implementation Plan for the National Strategy for the Arctic Region. Washington, January 2014, 24.
38. V. Sakhuja. India and the Arctic: Beyond Kiruna. Indian Council of World Affairs. Policy Brief, 20 January 2014; G. Tang. Arctic Issues and China's Stance.
39. R.P. Young. Arctic Prospects and Challenges from a Korean Perspective. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation, 2013. Paper No 3; S. Eom. The Arctic

Fisheries Regime and Its Implications to Korea. *KMI International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*, 2011, **3**, no 1, 33-48.

40. L. Jakobson, J. Peng. China's Arctic Aspirations. SIPRI Policy Paper, 2012, **34**; L., Lackenbauer P.W. India's Arctic Engagement: Emerging Perspectives. 43-44; G. Tang. Arctic Issues and China's Stance, 29-48.